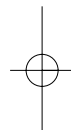
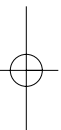
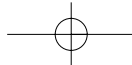


Direction générale de la Coopération internationale et du Développement

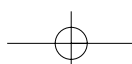
INTERDÉPENDANCES ET AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

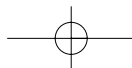
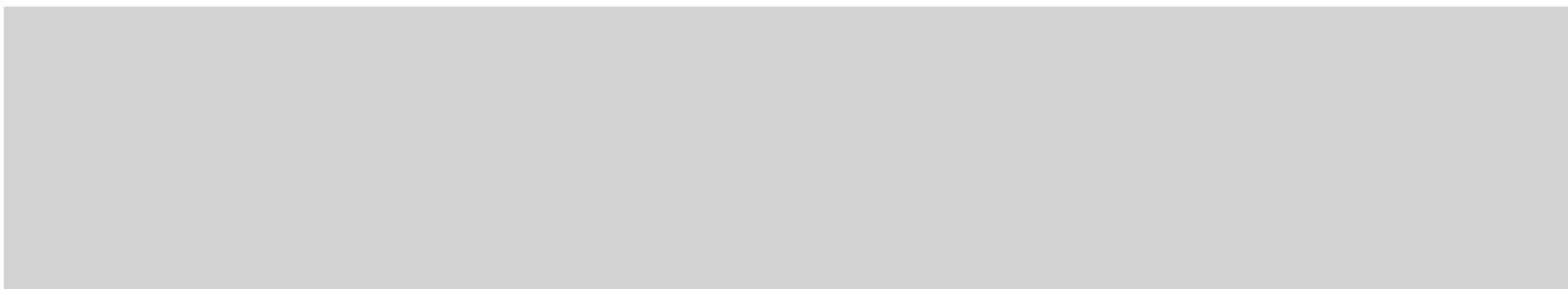
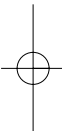
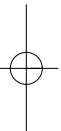
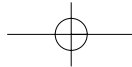
ACTES DU SÉMINAIRE DgCiD-Iddri
2005-2006

Ministère des Affaires étrangères



Conclusion
Benoit Daviron
Thierry Giordano





Depuis la fin de la guerre froide, l'aide publique au développement ne parvient pas à trouver un second souffle. Constamment, les conceptions morale – souvent défendues par les citoyens et les organisations de la société civile (Anne-Sophie Clayes-Nivet dans ce volume) – et utilitaire de l'aide s'opposent ; les deux logiques s'entrechoquent en permanence sans qu'aucune ne prenne le pas sur l'autre, sans qu'aucun point d'équilibre n'émerge. C'est sans doute pour cela que les réformes récentes ou en cours conduites par les donateurs sont si divergentes d'un pays à l'autre, comme l'ont ici montré Benoit Daviron et Thierry Giordano dans le cas précis des États-Unis et, plus généralement, Jean-Jacques Gabas pour les principaux donateurs bi- et multilatéraux.

Dès lors, il est possible d'identifier deux perspectives distinctes dans la conception de l'aide. La première est d'aller au-delà de la coopération ou de la coordination entre bénéficiaires et donateurs – qui, dans les deux cas, sous-entendent l'existence d'un objectif commun – pour reconnaître les différences d'objectifs, les accepter et travailler conjointement, sous contrainte, pour permettre à un seul instrument de servir à la fois les deux parties. Ceci suppose un rapport de force stable et équilibré entre pays développés et en développement, ce qui par définition ne se rencontre que très rarement. L'équilibre obtenu est donc très instable et, au premier choc, il disparaît, les intérêts du donateur prenant immédiatement le pas sur ceux du bénéficiaire.

La seconde perspective est de reconnaître que, suivant les temps de l'histoire, certains objectifs peuvent être partagés à la fois par le donateur et le bénéficiaire. Cette communauté d'intérêt redonne alors tout son sens à la coopération. Pour illustrer ce que pourrait être cette seconde perspective, nous avons choisi de traiter d'une ressource commune particulière, la paix. Cet exemple nous permet de tirer quelques conclusions sur l'ensemble du processus de réforme, allant du diagnostic sur le rôle de l'aide dans la promotion de la paix (Anna Leander, Tancrède Voituriez) aux paradigmes et méthodes à utiliser pour garantir l'efficacité de la coopération (Mary Kaldor, Mark Duffield, Caty Clément).

Nous reprenons ici chacun de ces points en essayant de distinguer ce qui pourrait être interprété comme des conclusions ou des questionnements suivant le regard que l'on porte sur le présent exercice.

Éléments de diagnostic

Réforme des politiques d'aide

Le premier élément de diagnostic concerne le processus de réforme tel qu'il peut être envisagé aujourd'hui.

- Les réformes des politiques d'aide nécessitent un engagement politique au plus haut niveau et le soutien de la société civile.
- Les réformes sont souvent marquées par une forte capacité de communication et de consultation : la société civile, les universitaires, les *think tanks* sont sollicités, mis à contribution pour apporter des éléments de réflexion et proposer des avancées. Quelle place accorder aux groupes de réflexion, aux universitaires et aux ONG dans l'élaboration des stratégies d'aide ?
- Les pressions internationales sont également importantes. Participer pleinement à l'élaboration des consensus permet de les définir afin de moins les subir. Quel rôle jouent les différentes institutions internationales pour faire émerger les objectifs ? Comment évaluer le rôle du Comité d'aide au développement de l'OCDE ?
- Il est difficile d'identifier un consensus international sur une priorité affichée par les bailleurs. Les objectifs du Millénaire pour le développement se sont imposés dans les discours. Mais les bailleurs y adhèrent-ils vraiment ? Les OMD structurent-ils leur politique ? De quelle marge de manœuvre disposent les bailleurs par rapport aux OMD pour orienter l'aide vers d'autres objectifs ?

Un second élément de diagnostic porte sur les critères dominant aujourd'hui, sur lesquels les processus de réformes s'appuient.

- L'efficacité de l'aide est un critère clé. Cette culture du résultat pose notamment la question de l'objectivité des évaluations, de la réalité des résultats, de leur pertinence et de la référence utilisée pour les évaluer. Mais elle masque également la diversité de l'aide et la nécessité pour les donateurs de prendre des risques pour avancer vers le développement.
- Le critère de la sélectivité n'est pas un critère déterminant pour la plupart des bailleurs, l'Europe n'ayant pas de position arrêtée.
- Le débat prêt/don reste d'actualité, même après les allègements de dette qui ont montré les dangers d'un endettement non maîtrisé.

L'exemple de la prévention des conflits violents locaux

La nature des conflits violents locaux actuels nécessite de porter un regard nouveau sur leurs déterminants.

- Les conflits violents locaux se distinguent des guerres traditionnelles par l'atténuation des frontières entre le civil et le militaire, le public et le privé, la guerre et la paix, l'extérieur et l'intérieur.

- Si les déterminants des conflits locaux sont nombreux et complexes, il faut reconnaître que les relations internationales – les relations diplomatiques, les conditionnalités de l'aide, les dynamiques d'échange (biens, services, personnes) – en font partie.
- Il existe un déficit de connaissance sur l'impact des relations bilatérales – commerce, migrations, finance, investissements, diplomatie, militaire, aide publique au développement... – sur les situations de conflits.

Les bailleurs de fonds ne peuvent se contenter d'une intervention reposant uniquement sur le maintien de la paix et la mise sous tutelle des États fragiles.

- La coopération est confrontée au choix des secteurs prioritaires (problème horizontal) et au fait qu'il est impossible de s'appuyer uniquement sur l'État ou sur le local (problème vertical). Le lien local-national doit faire l'objet de travaux.
- Les variables clés de la préservation de la paix sont le soutien à l'emploi, le renforcement des institutions et l'accroissement des revenus fiscaux.
- Les approches en terme de cohérence des actions de coopération bilatérale (commerce, migrations, investissement, finance, diplomatie, militaire... et évidemment aide) et de cohérence bilatéral/multilatéral ne sont pas nécessairement satisfaisantes. Elles tendent notamment à conduire à l'harmonisation des politiques de coopération et à exclure tout degré de liberté dans la détermination des choix politiques du donateur et du bénéficiaire.
- La sécurité humaine n'est pas forcément le moteur de l'intervention. Elle est souvent un prétexte pour masquer d'autres objectifs. L'objectif des donateurs n'est-il pas moins de prévenir l'effondrement des États en développement que de protéger les modes de vie des pays développés ? La responsabilité de protéger n'est-elle pas un moyen pour les pays développés de disposer de plus de latitude pour répondre à cet objectif ?

Propositions pour l'action

Réforme des politiques d'aide

- Un effort tout particulier doit être réalisé dans la production intellectuelle pour asseoir la légitimité de la réforme et permettre une influence directe dans les discussions internationales.
- Il est nécessaire de définir clairement l'articulation entre aide bilatérale et multilatérale. Faut-il introduire une plus grande compétition entre les donateurs (Banque mondiale, Nations unies, Union européenne) et sortir du modèle "un donateur important, la Banque mondiale, et une multitude de petits donateurs" ? Et en même temps, comment articuler la complémentarité des donateurs pour mieux satisfaire la pluralité des objectifs de l'aide ? Comment organiser les complémentarités des instruments pour s'assurer que les flux à destination des pays les plus pauvres perdurent ? Quels peuvent être les rôles respectifs de ces deux catégories d'aide ?

Préserver et maintenir la paix

Il existe un manque de cohérence entre le discours sur le rôle central accordé aux États dans les processus de paix et les stratégies d'intervention des bailleurs.

- Les politiques d'aide doivent tenir compte des spécificités des nouvelles guerres, en particulier l'affaiblissement des États que ces guerres provoquent.
- Il faut réconcilier souveraineté nationale et intervention internationale, en renforçant la légitimité du pouvoir politique (maîtrise budgétaire, revenus fiscaux, monopole de la violence...).

L'objectif de renforcement ou de reconstruction des États est extrêmement difficile à remplir compte tenu d'une conception essentiellement économiste des États dans les stratégies des bailleurs de fonds.

- Comment définir un ordre de priorité face à l'ampleur des besoins ? Comment sortir du piège qui consiste à vouloir créer un État sur le modèle occidental, alors que le nombre de fonctions à remplir est très élevé, ce qui entretient *in fine* l'effondrement.
- Un État doit-il être réduit aux fonctions qu'il doit remplir – en sachant que la référence sera souvent l'État social-démocrate, que les pays occidentaux ont du mal à faire vivre – sans tenir compte de la culture, de l'histoire, de l'économie politique locales... ? Si un consensus se dégage pour définir la garantie de la sécurité comme fonction essentielle de l'État, la question se pose de l'interaction des autres "fonctions" de l'État avec cette fonction initiale, dans un contexte local particulier.

Le manque de cohérence des interventions des donateurs, quel que soit l'objectif affiché, doit faire l'objet d'un travail approfondi.

- L'aide publique au développement doit être utilisée avant, pendant et après les conflits suivant une cohérence d'ensemble. Il est de fait important de préserver une certaine diversité dans les instruments et les canaux de l'aide.
- L'approche "sécurité humaine" supposerait une implication plus forte des agences d'aide dans le post-conflit, avec la recherche très tôt d'actions de développement économique et social.
- Il faut comprendre les techniques et les instruments utilisés par les agences de coopération pour appréhender comment les États sont gouvernés ou plus exactement comment les fonctions traditionnellement imparties aux États sont assurées.

De nouvelles contraintes viennent perturber un système déjà fortement remis en question.

- Comment les pays émergents qui ont une politique très différente de celle des Occidentaux modifient-ils la donne ? Il existe un réel défi à ce niveau et il n'est pas sûr que les pays occidentaux comprennent cette évolution. Ils font ce que les pays développés ont fait voilà 20 ans et ce qu'ils continuent de faire parfois sous couvert de sécurité humaine ou de lutte contre la pauvreté. Les élites africaines ont par conséquent tendance à se tourner vers l'Est (Chine, Inde, Malaisie, ...) car les conditionnalités sur leur comportement sont absentes. Quelle doit être la réaction des politiques : une course vers le bas ?